

Липатов Э. Г. / Lipatov E. G.

**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РФ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ КАК СПОСОБ РЕПРЕССИВНОГО
ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОБЩЕСТВО¹**

**ADMINISTRATIVE OFFENCES LEGISLATION OF THE RUSSIAN
FEDERATION AS A WAY OF A REPRESSIVE IMPACT ON SOCIETY**

Липатов Эдуард

Георгиевич,

*доктор юридических наук,
заведующий кафедрой адми-
нистративного и уголовно-
го права Поволжского Ин-
ститута Управления имени
П. А. Столыпина (РАНХиГС),
Саратов.*

Утверждается, что деятельность должностных лиц органов власти по привлечению к ответственности обуславливается не только совершенным правонарушением, но и стремлением продемонстрировать политическому руководству свою лояльность и правильное понимание стратегических задач, стоящих перед государством.

Исходя из того, что нормативным основанием привлечения к административной ответственности выступает объемное, сложное и противоречивое законодательство, доказывается возможность использования административно-правовых норм в целях исполнения политического заказа.

Предлагается авторская классификация актов управления, принятых с нарушением закона.

Ключевые слова: административные правонарушения, преступления, законодательство об административных правонарушениях, административная ответственность, уголовная ответственность.

¹ Публикуется по материалам VII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Теория и практика административного права и процесса» (Ростов-на-Дону – Краснодар – Небуг – 2012)

Lipatov Eduard

Georgievich,

Doctor of law, Head of the Chair of administrative and criminal law at P. A. Stolypin Volga Region Institute of Management (Russian Academy of National Economy and Civil Service), Saratov.

The author argues that the activities of officials of public authorities for bringing to responsibility are due not only to a committed offense, but also to the desire to demonstrate to the political leadership their loyalty and the proper understanding of the strategic objectives facing the state.

Based on the fact that the statutory basis for bringing to administrative responsibility is extensive, complex and controversial legislation, here is proved the possibility of the use of administrative-legal norms for implementation of a political order.

The author proposes the classification of acts of management, adopted in violation of the law.

Keywords: administrative offences, crimes, legislation on administrative offences, administrative responsibility, criminal responsibility.

Общим местом общественного и профессионального сознания стало то, что запрещающие нормы содержат определенный репрессивный потенциал, так как носят охранительный характер, основанием их реализации выступает правонарушение, и применение этих норм связано с привлечением к ответственности. Наиболее выраженными формами закрепления запрещающих норм выступает уголовное законодательство и законодательство об административных правонарушениях. Однако далеко не всегда реализация запрещающих норм превращается в политику государственной репрессии. Как правило, это характеризует крайнюю форму деформации правоприменительной деятельности, в большинстве же случаев осуществление охранительных норм проходит в законной правоприменительной форме.

Интересна та точка, тот момент, в котором происходит деформация всей процедуры обеспечения законности и правопорядка. Представляется, что репрессивный потенциал законодательства реализуется именно тогда,

когда правоприменительный механизм приводится в действие политической волей, и становится средством решения государственных задач. В этом случае деятельность должностных лиц органов власти по привлечению к ответственности обуславливается не только совершенным правонарушением, но и стремлением продемонстрировать политическому руководству свою лояльность и правильное понимание стратегических задач, стоящих перед государством. В такой ситуации рассмотрение дел превращается в политическую «кампанию», в которой виновные известны заранее. Юридические критерии правоприменительной процедуры утрачивают в этом случае свое самостоятельное значение и становятся лишь формальными условиями, которые необходимо соблюсти для привлечения к ответственности заранее указанных «наверху» субъектов. Нам часто приходится быть свидетелями такой сцены, когда политическое руководство страны или региона выражает недовольство работой органов надзора или их бездействием, поводом для которого является неудовлетворительное состояние дел в той или иной области. Как правило, реакция компетентных органов не заставляет себя ждать. Быстро возбуждаются уголовные или административные дела, начинается лихорадочный поиск виновных, происходит рассмотрение дел без учета их сущности. Разумеется, недовольство высшего руководства основано на реальных социальных проблемах, и оно ставит благие цели, но превращенная в «аврал» сложная процедура рассмотрения дела, умноженная на традиционное для чиновничества желание услужить и «откликнуться на вызовы времени», делает процедуру привлечения к ответственности репрессией.

В данном аспекте наиболее уязвимо для репрессивного использования законодательство об административных правонарушениях. Если уголовно-правовые механизмы достаточно подробно регламентированы и не позволяют вольного обращения с ними, то нормативным основанием привлечения к административной ответственности выступает объемное, сложное и противоречивое законодательство, что облегчает процедуру использования административно-правовых норм в целях исполнения политического заказа. Кроме того, отсутствие единой практики привлечения к административной ответственности, её региональная дифференциация становятся благодатным полем для такого рассмотрения, которое более устраивает интересы политического руководства, а не отвечает задачам правосудия.

Одной из серьезных угроз развития государственной репрессии в сфере административного правоприменения стало отсутствие четких критериев разграничения административных и уголовных правонарушений. Так,

объективную сторону многих административных правонарушений составляет несоблюдение должностными лицами управленческих правил, исполнение которых является их обязанностью. Вместе с тем статья 293 УК РФ «Халатность» определяет уголовный состав как неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, если это повлекло причинение крупного ущерба или существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Практически данный состав отличается от множества административных правонарушений лишь общей характеристикой вредных последствий – *«крупный ущерб или существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства»*. При этом данная характеристика не получила полного и законченного толкования кроме денежного эквивалента крупного ущерба. Следует отметить, что понятие *«существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства»* является единственным последствием ещё одного уголовного состава – «Превышение должностных полномочий» (ст. 286 ч. 1 УК РФ). Официальное толкование этого понятия превратилось в дискреционное полномочие правоохранительных органов, что породило последствия двух видов.

Во-первых, появилась возможность привлекать к уголовной ответственности за халатность либо за превышение должностных полномочий практически любое должностное лицо, принявшее с нарушением какой-либо акт управления, даже в том случае, если отсутствуют выраженные вредные последствия. Это облегчается тем обстоятельством, что в данных преступлениях отсутствует такой признак, как личная заинтересованность, личный мотив. Все это позволяет оценивать обычный должностной проступок (нарушение административного законодательства) без личного мотива и четко определенных последствий как преступление против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Учитывая сложность административного законодательства, противоречивость управленческих норм, отсутствие единства их правильного понимания, субъектом уголовного преследования может стать практически любое должностное лицо, принявшее дефектный управленческий акт. Имеется много свидетельств того, как неопределенность указанных составов позволяет использовать их для сведения счетов и административного давления.

Во-вторых, появилась возможность в ходе производства по делам об административных правонарушениях изменять статус данных дел, переводя их в разряд уголовных. Достаточно часто то или иное дело возбуждается как административное, а завершается как уголовное. При этом подобная динамика не всегда обоснована интересами правосудия. В последние годы мы могли быть свидетелями того, что руководители государства обращали внимание на недостаточную эффективность размещения государственных и муниципальных заказов. Данная критика основывалась на информации о развитии коррупции в области размещения государственного или муниципального заказов. Отклик на критику правоохранительных органов выразился в том, что, не имея возможности или необходимого профессионального уровня доказать коррупционную составляющую в делах, касающихся размещения заказов, они в авральном порядке стали пытаться привлекать к ответственности должностных лиц заказчиков за любые нарушения правил размещения заказов по статье «Халатность» либо «Превышение должностных полномочий». Фактически происходил процесс превращения дел об административных правонарушениях в уголовные, что можно охарактеризовать как репрессивную политику, направленную на решение задач поставленных политическим руководством. Все это ещё более дискредитировало процесс уголовного преследования, а поставленные цели не были достигнуты.

Оптимизировать порядок привлечения к ответственности за нарушение административных норм можно было бы классифицировав дефектные акты управления (как форму ненадлежащего исполнения обязанностей должностными лицами) на основании правовых средств воздействия на них. По данному критерию представляется целесообразным выделить следующие виды дефектных актов управления, то есть принятых с нарушением закона:

- акты, субъектом обжалования которых могут быть только физические или юридические лица, чьи права были нарушены. Сами по себе нарушения порядка принятия данных актов не являются основанием их отмены, они лишь порождают права и обязанности лиц на их обжалование. Без процедуры обжалования данных актов со стороны субъектов, права которых нарушены невозможно ни уголовное, ни административное преследование в отношении должностных лиц принявших данные акты;

- акты, принятые должностными лицами при осуществлении организационно-распорядительных полномочий. Данные акты могут быть обжалованы как физическими и юридическими лицами, так и уполномоченными органами власти. Данный вид актов является объектом контроля и надзора

органов исполнительной власти. Принятие данных актов порождает административную ответственность должностных лиц. Этот вид актов управления не может привести к *«существенному нарушению прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства»*, так как они приняты по вопросам внутриорганизационного характера. Следовательно, принявшие эти акты должностные лица не могут быть подвергнуты уголовному преследованию по статьям «Халатность» либо «Превышение должностных полномочий»;

- акты, принятые при осуществлении властных полномочий. Данные акты способны привести к *«существенному нарушению прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства»* и с учетом обстоятельств дела, возможно уголовное преследование должностных лиц по ст. ст. 286 и 293 УК РФ.

Подобная классификация незаконных административных актов, позволила бы дифференцировать ответственность должностных лиц за их принятие и ограничила бы злоупотребления при рассмотрении данных дел.

Список литературы:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].

References:

1. Code on Administrative Offenses of the Russian Federation from December 30, 2001, No. 195-FL [Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30 dekabrya 2001 № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
2. Criminal Code of the Russian Federation from June 13, 1996, No. 63-FL [Ugolovnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 13 iyunya 1996 g. № 63-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.